



SYMPOSIUM "KUSTDAG" "Tussen Land en Zee"

In het thema Integraal Kustzonebeheer – Duinendekreet

Zaterdag 18 juni 1994

Zaal Wielingencentrum • Wenduine - De Haan

Versnippering van de wettelijke bevoegdheidsverdeling en reglementering in de kustzone - aanzet tot samenwerking

An Cliquet
Universiteit Gent, Maritiem Instituut

Inhoud

1. Inleiding	1
2. Bevoegdheidsverdeling in de kustzone	1
2.1. Bevoegdheden van de kuststaat over mariene rechtsgebieden	1
2.2. Bevoegdheidsverdeling in België ten aanzien van de kustzone	2
3. Knelpunten ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling en de reg- lementering	4
4. Mogelijke oplossingen voor de knelpunten inzake bevoegdheid	7
4.1. Territoriale bevoegdheidsoverdracht	7
4.2. Territoriaal uitbreiden van de bevoegdheid inzake natuurbehoud	8
4.3. Een samenwerkingsakkoord	10
5. Besluit	12
Referenties	13

1. Inleiding

Een integraal kustzonebeheer omvat naast het beheer van het landsgedeelte van de kustzone, tevens het beheer van het mariene gedeelte van de kustzone. De onderlinge interactie van land en zee in de kustzone is immers zeer groot. De kustzone is een specifiek ecosysteem en diverse gebruiken op land en op zee hebben een grote impact in de gehele kustzone (b.v. gevolgen van een scheepvaartongeluk voor de stranden en de fauna, verontreiniging van de zee afkomstig van het vasteland,...). Een integraal beheer veronderstelt dat de kustzone als een eenheid wordt beschermd. Vandaar is het van belang om na te gaan wie bevoegd is in het mariene gedeelte evenals in het landsgedeelte van de kustzone en na te gaan hoe de bescherming van deze zone gereguleerd is.

2. Bevoegdheidsverdeling in de kustzone

Bij de bevoegdheidsverdeling in de kustzone dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de interne bevoegdheidsverdeling en de bevoegdheden waarover de kuststaat beschikt krachtens het internationaal recht. Vooraleer over te gaan tot de interne bevoegdheidsverdeling in België ten aanzien van de Noordzee en de kustzone, is het wenselijk om kort de bevoegdheden van de kuststaat over de verschillende mariene rechtsgebieden toe te lichten.

2.1. Bevoegdheden van de kuststaat over mariene rechtsgebieden

Krachtens het internationaal zeerecht oefent de kuststaat soevereiniteit uit over zijn territoriale zee (art. 1, lid 1 Verdrag inzake de territoriale zee en art. 2, lid 1 Zeerechtverdrag). Het uitoefenen van de soevereiniteit over de territoriale zee is van een zelfde aard als de uitoefening van de soevereiniteit over het grondgebied. De territoriale zee kan dan ook worden beschouwd als deel uitmakend van het staatsgebied van de kuststaat. In de territoriale zee kan de kuststaat dus soeverein maatregelen nemen ter bescherming van de natuurwaarden. De uitoefening van de soevereiniteit wordt beperkt door de volkenrechtelijke beperking van het recht op onschuldige doorvaart door vreemde schepen (de doorvaart is onschuldig zolang zij geen gevaar oplevert voor de vrede, de goede orde of de veiligheid van de kuststaat).

De breedte van de territoriale zee bedraagt normaal gezien 12 zeemijl, gemeten vanaf de basislijn (cfr. art. 3 Zeerechtverdrag; Wet van 6 oktober 1987 tot bepaling van de breedte van de territoriale zee van België¹).

In de andere mariene rechtsgebieden (continentaal plateau, exclusief economische zone, volle zee) heeft de kuststaat geen soevereiniteit. De kuststaat beschikt in het continentaal plat wel over soevereine rechten inzake exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen (cfr. art. 2, lid 1 Verdrag inzake het continentaal plat en art. 77, lid 1 Zeerechtverdrag). In de exclusieve economische zone beschikt de kuststaat over welbepaalde economische rechten, met daaraan gekoppeld rechtsbevoegdheden en heeft de internationale gemeenschap ook welbepaalde rechten en plichten. Zo beschikt de kuststaat over soevereine rechten inzake exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen,

van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond ervan. De kuststaat beschikt over rechtsmacht ondermeer ten aanzien van de bescherming en het behoud van het mariene milieu. Andere staten beschikken in de EEZ over vrijheid van scheepvaart, vrijheid van overvliegen en het leggen van kabels en pijpleidingen (art. 56 en 58 Zeerechtverdrag). In de volle zee geldt het principe van vrijheid van de volle zee (art. 2 Verdrag inzake de volle zee en art. 87 Zeerechtverdrag), met inachtneming van de volkenrechtelijke bepalingen en rechten en verplichtingen opgelegd door verdragen. De vrijheid van de volle zee houdt ondermeer in, de vrijheid van scheepvaart, de vrijheid onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen, de vrijheid van visserij, de vrijheid van wetenschappelijk onderzoek.

2.2. Bevoegdheidsverdeling in België ten aanzien van de kustzone

Een specifiek probleem rijst voor de interne bevoegdheidsverdeling in België tussen federale overheid en de gewesten, in casu het Vlaamse Gewest, inzake natuurbehoud op zee. Een onderscheid dient gemaakt te worden naar de materiële en de territoriale bevoegdheidsverdeling.

Sinds de bijzondere wet van 8 augustus 1980², gewijzigd door de wetten van 8 augustus 1988³ en 16 juli 1993⁴, werden belangrijke bevoegdheden overgedragen naar de gewesten. Tot deze bevoegdheden behoren ondermeer bevoegdheden inzake leefmilieu en natuurbehoud. Zo zijn de gewesten ondermeer bevoegd voor:

- wat de ruimtelijke ordening betreft:
 - 1° de stedenbouw en de ruimtelijke ordening (artikel 6, § 1, I, 1°);
- wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft:
 - 1° de bescherming van het leefmilieu en het waterbeleid, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;
 - 4° de waterproductie en watervoorziening, met inbegrip van de technische reglementering inzake de kwaliteit van het drinkwater, de zuivering van het afvalwater en de riolering (artikel 6, § 1, II, 1° en 4°);
- wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft:
 - 1° de ruilverkaveling van landeigendommen en de landinrichting;
 - 2° de natuurbescherming en het natuurbehoud met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen;
 - 3° de groengebieden, parkgebieden en groene ruimten;
 - 4° de bossen;
 - 5° de jacht, met uitzondering van de vervaardiging van, de handel in en het bezit van jachtwapens, en de vogelvangst;
 - 6° de visvangst;
 - 7° de visteelt;
 - 8° de landbouwhydraulica en de onbevaarbare waterlopen met inbegrip van hun bermen;
 - 9° de ontwatering;
 - 10° de polders en wateringen (artikel 6, § 1, III, 1° - 10°).

Voorts nog van belang is artikel 6, § 1, V, 5° betreffende het landbouwbeleid: de gewesten zijn bevoegd voor de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud.

De gewesten zijn tevens bevoegd voor de natuurlijke rijkdommen (artikel 6, § 1, VI, 5°) en wat de openbare werken en het vervoer betreft voor:

- 2° de waterwegen en hun aanhorigheden;
- 3° de havens en hun aanhorigheden;
- 4° de zeewering;
- 5° de dijken;
- 9° de loodsdiensten en de bebakeningsdiensten van en naar de havens, evenals de reddings- en sleepdiensten op zee.

De bevoegdheden bedoeld in 2°, 3°, 4° en 9° houden het recht in om in de territoriale wateren en op het continentaal plat de werken en activiteiten uit te voeren, met inbegrip van het baggeren, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van deze bevoegdheden (artikel 6, § 1, X).

De materiële bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid en de gewesten legt dus duidelijk de bevoegdheid voor het natuurbehoud en de ruimtelijke ordening bij de gewesten, evenals belangrijke bevoegdheden inzake milieubescherming en verontreiniging.

Naast de materiële bevoegdheidsverdeling rijst de vraag naar de territoriale bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest. Artikel 5 van de gecoördineerde grondwet van 17 februari 1994 (cfr. ook artikel 2 van de bijz. wet van 8 augustus 1980) bepaalt dat het Vlaamse Gewest de provincies Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen omvat. Dit betekent dat de grenzen van het Vlaamse Gewest zeewaarts eindigen aan de provinciegrens van West-Vlaanderen. De provinciegrens van West-Vlaanderen wordt op haar beurt begrensd door de toepasselijke basislijn, dit is de laagwaterlijn van gemiddeld laag laagwaterspring (G.L.L.W.S.) zoals aangegeven op de zeekaarten opgemaakt door de Hydrografische Dienst van de Kust te Oostende. Dit betekent dat het grondgebied van het Vlaamse Gewest zich maar uitstrekt tot aan de basislijn en het Vlaamse Gewest in beginsel slechts bevoegd is tot aan de basislijn.

In diverse adviezen van de Raad van State wordt geponeerd dat uit de geografische afbakening van het Vlaamse Gewest, zoals aangegeven in artikel 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet worden afgeleid dat de volle zee en de territoriale zee niet tot het Vlaamse Gewest behoren.

De federale overheid is territoriaal bevoegd vanaf de basislijn en is aldus bevoegd over de territoriale zee, evenals over de andere mariene rechtsgebieden waarover binnen het kader van het internationaal zeerecht bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Als gevolg hiervan strekt de materiële bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake visserij (art. 6, § 1, III, 6°) zich niet uit over de zeevisserij⁵ en is de bevoegdheid inzake natuurlijke rijkdommen (artikel 6, § 1, VI, 5°) eveneens beperkt tot het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Uit de materiële en territoriale bevoegdheidsverdeling tussen federale overheid en het Vlaamse Gewest, volgt dat de federale overheid bevoegd is voor natuurbehoud, visserij, scheepvaart,

ontginning en andere gebruiksfuncties in de territoriale zee en andere mariene rechtsgebieden. Van deze algemene regel kan worden afgeweken (cfr. bijz. wet van 8 augustus 1980, gewijzigd door de Wet van 8 augustus 1988, waarbij de materiële bevoegdheden van het gewest inzake het baggeren, de loodsdiensten,..., territoriaal worden uitgebreid naar de territoriale zee en het continentaal plat toe).

De Belgische kustzone valt dus niet onder de bevoegdheid van een enkele overheid, maar is verspreid over federale en gewestelijke overheden. Bovendien zijn diverse ministeries belast met de uitoefening van het beleid. Bij de federale overheid zijn verschillende ministeries belast met de Noordzee, zoals het Ministerie van Leefmilieu - BMM (verontreiniging), Ministerie van Verkeerswezen (scheepvaart), Ministerie van Economische Zaken (winning van mineralen), Ministerie van Landbouw (visserij), Ministerie van Defensie (visserijwacht, controle inzake verontreiniging). Het Ministerie van het Vlaamse Gewest is dan weer belast met natuurbehoud in de kustzone (landsgeedeelte, b.v. duinenbescherming), ruimtelijke ordening, verontreiniging op het land.

3. Knelpunten ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling en de reglementering

Ten gevolge van deze territoriale en materiële bevoegdheidsverdeling, waarbij de federale overheid bevoegd is over de territoriale zee, daar waar de gewestelijke overheid materieel bevoegd is voor natuurbehoud is er een gebrek aan coherentie in de wetgeving inzake de bescherming van de kustzone en is er een zekere leemte ontstaan in de wetgeving inzake natuurbehoud op zee. Immers door de begrenzing van het Vlaamse Gewest, met daaraan gekoppeld de materiële bevoegdheid inzake natuurbehoud, zijn de wetgevende initiatieven genomen ten aanzien van het natuurbehoud in het Vlaamse Gewest niet van toepassing in de territoriale zee. Dit kan het best geïllustreerd worden aan de hand van enkele voorbeelden.

Inzake *soortenbescherming* wordt de Wet op het natuurbehoud van 12 juli 1973⁶ uitgevoerd door het K.B. van 22 september 1980 houdende maatregelen, van toepassing in het Vlaamse Gewest, ter bescherming van bepaalde in het wild levende inheemse diersoorten, die niet onder de toepassing vallen van de wetten en besluiten op de jacht, de riviervisserij en de vogelbescherming⁷, gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 november 1987⁸. Door deze besluiten worden enkele zeezoogdieren, met name, tuimelaar, bruinvis, gewone zeehond en grijze zeehond, beschermd in het Vlaamse Gewest. Aangezien deze besluiten enkel van toepassing zijn binnen het Vlaamse Gewest, betekent dit dat deze diersoorten slechts bescherming genieten binnen het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Alhoewel dit misschien een minder acuut probleem lijkt, aangezien niet zo frequent zeezoogdieren aan onze kust voorkomen en er geen jachttraditie bestaat, zou het in ieder geval logischer zijn dat deze dieren in hun leefgebied (interne wateren en territoriale zee) onder eenzelfde wetgeving beschermd worden.

Een soortgelijk probleem stelt zich voor de vogelbescherming in de territoriale zee. De wetgeving inzake vogelbescherming (K.B. van 9 september 1981 betreffende de bescherming van vogels in het Vlaamse Gewest⁹, zoals gewijzigd) is enkel van toepassing binnen het Vlaamse Gewest.

Wat de *gebiedsbescherming* betreft, is slechts het gebied van de (Vlaamse) kustbanken aangeduid als watergebied van internationale betekenis onder het Verdrag van Ramsar van 1971 inzake watergebieden die van internationale betekenis zijn in het bijzonder als woongebied voor watervogels (K.B. van 27 september 1984¹⁰, waarin sprake van Vlaamse Banken). Er werden geen verdere beschermingsmaatregelen genomen met betrekking tot het beheer van dit gebied (zoals voorzien door artikel 3, lid 1 van het verdrag), en het gebied werd niet aangeduid als natuurreserveaat (artikel 4, lid 1 verdrag).

Het gebied van de Vlaamse kustbanken werd niet aangeduid als vogelrichtlijngebied onder de EG-vogelrichtlijn (Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand) omdat de aanduiding van de vogelrichtlijngebieden gebeurde bij besluit van de Vlaamse Executieve, die moest instaan voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn (cfr. Besluit van de Vlaamse Executieve van 17 oktober 1988 tot aanwijzing van speciale beschermingszones in de zin van artikel 4 van de vogelrichtlijn¹¹), daar waar de aanduiding van de Ramsar-gebieden gebeurde bij K.B. Het gevaar bestaat dat, zoals dit het geval was met de vogelrichtlijn, in de toekomst uit te voeren verdragen of EG-richtlijnen inzake natuurbehoud (materiële bevoegdheid van de gewesten) niet worden uitgevoerd in de territoriale zee. Het zal daarom van groot belang zijn dat bij de uitvoering van de EG-habitatrichtlijn, de belangrijke gebieden in zee binnen de bescherming vallen. Op basis van deze richtlijn dient elke lidstaat een aantal gebieden voor te stellen als speciale beschermingszones. In bijlage I worden bij de types natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding, waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is, permanent met zeewater van geringe diepte overstroomde zandbanken, vermeld. De kustbanken komen dus in ieder geval in aanmerking om te worden opgenomen als speciale beschermingszone.

Een ander probleem inzake regelgeving in de territoriale zee stelt zich in het domein van de *milieu-effectrapportering*. De besluiten die terzake werden genomen in het Vlaamse Gewest (Besluit van 23 maart 1989 houdende organisatie van de milieu-effectbeoordeling van bepaalde categorieën van hinderlijke inrichtingen en Besluit van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieu-effectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning¹²) ter uitvoering van de EEG-richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985, zijn opnieuw beperkt tot het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Nochtans zou een m.e.r.-verplichting in de territoriale zee aangewezen zijn met het oog op mogelijke ontwikkelingen en grootschalige projecten zoals het casino te Oostende en de vroegere plannen voor een afvaleiland voor de kust.

Ook de *regelgeving van het Vlaamse Gewest inzake natuurbehoud* is niet van toepassing binnen de territoriale zee, wat een mogelijke belemmering kan vormen voor een geïntegreerd kustzonebeheer. De recente ontwikkelingen op zowel het vlak van het natuurbehoud als op het vlak van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen gaan op die manier voorbij aan de territoriale zee. Dit is het geval voor de groene hoofdstructuur die, naar de toekomst toe, moet worden vastgelegd in een nieuw decreet op het natuurbehoud. Dit is eveneens het geval voor het nieuwe decreet inzake de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, waarin de structuurplannen een

decretale basis krijgen en waarvan reeds een voorontwerp werd goedgekeurd (9 februari 1994).

De bevoegdheidsverdeling in de kustzone, met daaraan gekoppeld de reglementering inzake natuurbehoud van het Vlaams Gewest die zich niet uitstrekt over de territoriale zee, komt een geïntegreerd kustzonebeheer niet ten goede. Vooral ten aanzien van gebiedsbescherming dient de wetgeving aangevuld te worden (Vlaamse Kustbanken). Bovendien vormt de bevoegdheidsverdeling een belemmering voor het aanduiden van aaneengesloten natuurreservaten die zich uitstrekken over land- en zeegedeelte van de kustzone (zie b.v. Plan Zeehond van Natuurreservaten v.z.w. in de IJzermonding). Een samenwerking tussen de federale en gewestelijke overheden is in dit opzicht noodzakelijk (zie verder). Indien het nodig is om in de reservaten in zee bepaalde gebruiksfuncties te beperken of te verbieden (b.v. scheepvaart, visserij) zal eveneens een samenwerking vereist zijn. De diverse gebruiksfuncties en facetten in de kustzone worden immers fragmentarisch geregeld (cfr. regelgeving ten aanzien van scheepvaart, wetgeving inzake visserij, wet inzake de ontginning van het continentaal plat, wetgeving inzake verontreiniging van het mariene milieu).

Een algemeen wetgevend kader inzake een geïntegreerd kustzonebeheer bestaat niet. Het enige reglement dat een aantal gebruiken samen behandelt en zowel geldt op land als op zee is het Belgisch Kustreglement (Politie- en scheepvaartreglement voor de Belgische territoriale zee, de havens en de stranden van de Belgische kust, K.B. van 4 augustus 1981¹³). Dit reglement omvat naast de scheepvaartregelen (regelen met betrekking tot scheepvaartbewegingen, lichten, dagmerken en seinen) politieregelen met betrekking tot het instandhouden van de scheepvaartwegen, van de havens en de stranden. Zo omvat het Kustreglement bepalingen inzake verontreiniging (cfr. art. 21, § 2, 1°: het is verboden in de Belgische territoriale zee, in de havens van de Belgische kust of op de stranden enig voorwerp te werpen, neer te leggen, te laten drijven of wegglopen, waardoor de bodem verhoogd, de scheepvaart gehinderd of de vrije afloop van water belemmerd kan worden; enige vaste of vloeibare stof, onder andere, olie of olieafval en chemische of radio-actieve producten of afvalstoffen, waardoor de wateren kunnen verontreinigd worden, uit te storten), visserij (cfr. art. 33) en vogelbescherming (cfr. art. 34: het is verboden op vogels en op waterwild te schieten hetzij vanaf een vaartuig dat zich in de Belgische territoriale zee of in de havens van de Belgische kust bevindt hetzij vanop kunstwerken of in de aanhorigheden van deze havens of van op de stranden van de Belgische kust). Het Belgisch kustreglement bevat trouwens nog meer belangrijke bepalingen die kunnen paal en perk stellen aan het ruimtelijk verstoren van de kustzone. Zo is er de bepaling inzake bouwwerken in zee (cfr. art. 21 § 1: het is verboden zonder bijzondere machtiging vanwege ambtenaren of bedienden van de overheid enig werk in de Belgische territoriale zee, in de havens of op de stranden van de Belgische kust uit te voeren (...)). Zo geldt ook reeds het verbod op off-shore races voor de kust, tenzij een vergunning hiervoor wordt toegekend.

Het spreekt voor zich dat dit reglement niet voldoende is om te spreken van een integraal kustzonebeheer.

Ook een algemeen samenwerkingsverband of forum voor samenwerking voor kustzonebeheer ontbreekt. Het ontbreken van een dergelijk kader betekent niet

dat er geen samenwerking of coördinatie tussen de diverse overheden bestaat. Zo kan worden verwezen naar het samenwerkingsakkoord inzake baggerspecie-oplossingen tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest. Er is b.v. ook coördinatie door BMM inzake het luchttoezicht op zee voor het opsporen van pollutie¹⁴ (coördinatie leefmilieu-defensie) en coördinatie inzake visserijcontrole (samenwerking leefmilieu-landbouw).

4. Mogelijke oplossingen voor de knelpunten inzake bevoegdheid

Uit het voorgaande blijkt dat de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de kustzone en de versnippering van de wetgeving een geïntegreerd beleid en beheer in de weg staat. De vraag stelt zich uiteraard naar mogelijke oplossingen om deze knelpunten weg te werken.

4.1. Territoriale bevoegdheidsoverdracht

Een eerste mogelijkheid bestaat uit een territoriale bevoegdheidsoverdracht waarbij het grondgebied - of beter het staatsgebied - van het Vlaamse Gewest wordt uitgebreid tot de territoriale zee. Een gewone wet volstaat hiervoor (cfr. artikel 7 Grondwet: de grenzen van een Staat, van de provincies en van de gemeenten kunnen niet worden gewijzigd of gecorrigeerd dan krachtens een wet, cfr. art. 83 van de provinciewet: voor wijziging aan de grenzen van de provincie zou de provincieraad advies hierover moeten uitbrengen). Zoals in de inleiding vermeld, is het volgens het internationaal recht een vaststaand gegeven dat de territoriale zee tot het staatsgebied van de kuststaat behoort (cfr. Verdrag van Genève 1958, cfr. Zeerechtverdrag 1982). De soevereiniteit die over de territoriale zee wordt uitgeoefend verschilt in wezen niet van de soevereiniteit over andere delen van het staatsgebied: de kuststaat heeft volledige soevereiniteit over de territoriale zee, onder voorbehoud van het recht van onschuldige doorvaart en enkele beperkingen aan de jurisdictionele bevoegdheden over schepen onder vreemde vlag. Over het feit of dit tot het staatsgebied van een deelstaat kan worden gerekend, spreekt het volkenrecht zich niet uit. Dit wordt overgelaten aan de interne rechtsorde van de kuststaat. Alhoewel het een algemeen aanvaard principe is in het internationaal recht dat de territoriale zee deel uitmaakt van het staatsgebied van een kuststaat, wordt deze redenering niet gevolgd door de Belgische Raad van State. In een advies van de Raad van State inzake twee amendementen die werden ingediend bij het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, waardoor artikel 2 van de bijzondere wet wordt gewijzigd door uitbreiding van de provincie West-Vlaanderen tot de territoriale zee¹⁵, besluit de Raad dat het niet verenigbaar is met het volkenrecht om de territoriale zee in te lijven bij de provincie West-Vlaanderen. Volgens de Raad behoort de territoriale zee niet tot het eigenlijke grondgebied van de staat, maar strekt de soevereiniteit van een staat zich uit over de territoriale zee. De soevereiniteit over de territoriale zee, aldus de redenering van de Raad, is niet gelijk te stellen met de soevereiniteit over zijn grondgebied. De Raad verwijst in zijn advies naar een Arrest van de Raad van State, V.Z.W. Koninklijk Belgisch Yachting Verbond, nr. 17.569 van 27 april 1976¹⁶. Luidens dat arrest is het gezag

dat een kuststaat op de aan zijn grondgebied grenzende territoriale zee uitoefent, niet gelijk te stellen met de soevereiniteit over zijn grondgebied.

In andere adviezen van de Raad werd dit eveneens gesteld: de territoriale zee behoort niet tot het grondgebied van enige provincie¹⁷. In latere adviezen van de Raad van State werd trouwens expliciet bepaald dat uit de geografische afbakening van de gebieden van de gewesten, inzonderheid van het gebied van het Vlaamse Gewest, die wordt aangegeven in artikel 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet worden afgeleid dat de volle zee, noch de territoriale zee tot de vermelde gebieden behoren¹⁸.

Op basis van deze redenering baseerde de Raad van State zich om te bepalen dat de visserij waarvan sprake in artikel 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geen maritieme visvangst betekent. Zich baserend op het arrest van 1976 bepaalt de Raad dat het tegen de internationale en nationale rechtsorde zou indruisen de visserijbevoegdheid aan het gewest op te dragen. Ook in andere adviezen wordt dit bevestigd: de Raad bepaalt dat de territoriale zee niet behoort tot het grondgebied van enige provincie en dus niet het onderwerp kan uitmaken van een gewestelijke bevoegdheid en dat vandaar de zeevisserij geen regionale bevoegdheid kan uitmaken.

De zienswijze van de Raad van State werd tevens door de regering bevestigd. In een nota van de regering over de territoriale wateren en het continentaal plat wordt gesteld dat aangezien de territoriale zee niet tot het eigenlijke grondgebied van de staat behoort, zij ook niet tot het grondgebied van de indeling van de staat kan behoren¹⁹.

De recente fase in de staatshervorming (cfr. nieuwe tekst Grondwet, Bijz. Wet 16 juli 1993) wijzigt deze situatie niet. Artikel 2 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt in dit opzicht niet gewijzigd en wordt als grondwetsartikel opgenomen in artikel 5 van de Grondwet. In de nieuwe tekst van de Grondwet wordt geen melding gemaakt van de territoriale zee, evenmin als in de wetten ter vervollediging van de federale staatsstructuur. In het licht van deze evolutie lijkt een territoriale bevoegdheidsoverdracht een weinig onmiddellijk haalbare oplossing.

4.2. Territoriaal uitbreiden van de bevoegdheid inzake natuurbehoud

Een tweede mogelijkheid voor het oplossen van de bevoegdheidsknelpunten in de kustzone bestaat uit het territoriaal uitbreiden naar de territoriale zee van de bevoegdheid inzake natuurbehoud van het Vlaamse Gewest. Volkenrechtelijk bestaan er geen bezwaren opdat een deelstaat bevoegdheden zou uitoefenen over mariene rechtsgebieden. Dit blijft een zaak van interne rechtsorde. In België zijn daarvoor geen juridische bezwaren, mits de vereiste wetgevende initiatieven worden genomen. Een dergelijke territoriale uitbreiding van een materiële bevoegdheid gebeurde reeds door middel van artikel 6, § 1, X van de bijzondere wet van 1980, waardoor de bevoegdheid inzake het baggeren, sleepdiensten,..., worden overgedragen naar het Vlaamse Gewest binnen de territoriale zee en het continentaal plat.

In de rechtspraak van de Raad van State bepaalt de Raad dat ten aanzien van de territoriale zee de gewesten geen deel hebben in de soevereiniteit van de staat over de territoriale zee behoudens uitdrukkelijke afwijkende wetsbepalingen. De Raad bevestigt dat er geen volkenrechtelijke bezwaren hiervoor bestaan, maar voegt eraan toe dat, gezien de staat verantwoordelijk blijft tegenover andere staten voor handelingen van gewesten, een zeker toezicht op de handelingen van gewesten of gedecentraliseerde lichamen zal moeten worden ingericht. Ook inzake het uitoefenen van bevoegdheden in het continentaal plat adviseert de Raad dat er geen bezwaar is dat de staat, ter exploitatie en exploratie van de natuurlijke rijkdommen van het continentaal plat de nodige bevoegdheden aan een gewest toekent²⁰.

De regering bevestigde de zienswijze van de Raad van State hieromtrent en verklaarde dat het niet onverenigbaar is met het volkenrecht om bevoegdheden ter exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het continentaal plat aan een gewest toe te kennen. Er moet echter een zeker toezicht van de staat blijven, die ten opzichte van andere staten bevoegd blijft. De regering voegde eraan toe dat dit een bevoegdheid is van een andere intensiteit dan voorzien in het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen. De bevoegdheidsoverdracht moet dus in een ander kader gebeuren. Het was de bedoeling van de regering om aan het gewest bevoegdheden toe te kennen over de territoriale zee en het continentaal plat inzake de exploitatievoorwaarden van de natuurlijke rijkdommen en de concessies die hierop betrekking hebben. Dit moet in een afzonderlijk wetsontwerp gebeuren²¹. Tot op heden is er nog geen dergelijke wet goedgekeurd.

In de recente fase van de staatshervorming werden hierover geen verdere initiatieven genomen. De vraag kan dan ook worden gesteld naar de politieke bereidheid van een dergelijke bevoegdheidsuitbreiding inzake natuurlijke rijkdommen. Eenzelfde vraag kan gesteld worden over de eventuele bereidheid van het territoriaal uitbreiden van de bevoegdheid inzake natuurbehoud naar zee.

Een en ander kan eventueel afhangen van de toekomstige houding van de Raad van State. Een mogelijke wijziging van de houding van de Raad van State is niet uitgesloten en dit als gevolg van het gewijzigde buitenlandse beleid door de recente staatshervorming. Een gedeelte van de houding van de Raad van State was immers gebaseerd op het feit dat de deelstaten geen internationale verantwoordelijkheid hebben. Naar de beeldvorming toe is dit gewijzigd door de laatste fase in de staatshervorming waardoor aan de gewesten een zekere verdragssluitende bevoegdheid wordt toegekend. Krachtens artikel 167 van de Grondwet heeft de Koning de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn. Voor het sluiten van verdragen bestaan drie mogelijkheden. De Koning sluit de verdragen voor materies waarvoor de federale overheid bevoegd is. De Gemeenschaps- en gewestregeringen sluiten de verdragen die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn. Een derde mogelijkheid bestaat uit het sluiten van gemengde verdragen voor aangelegenheden die niet uitsluitend tot de bevoegdheden van gemeenschappen of gewesten of de federale overheid behoren.

Inzake het te voeren beleid zal de goedkeuring meestal een gemengde aangelegenheid betreffen, zelfs indien het verdragen zijn ter bescherming van het mariene milieu (cfr. advies van de Raad van State over het voorontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag van Parijs inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan: het betreft een aangelegenheid die behoort tot bevoegdheid van de federale en de gewestoverheden).

Wat de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van internationale regelgeving betreft, kunnen, om de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren, de federale overheden tijdelijk in de plaats treden van de gewestelijke overheden (artikel 169 Grondwet). Artikel 1, § 3 van de bijz. wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten²² bepaalt dat, wanneer de staat is veroordeeld door een internationaal of supranationaal rechtscollege ten gevolge van het niet-nakomen van een internationale of supranationale verplichting door een gewest, de staat in de plaats kan treden van het betrokken gewest, voor de uitvoering van het beschikkend gedeelte van de uitspraak, onder de voorwaarden bepaald in de wet.

De vraag kan worden gesteld of, in het kader van een integraal beheer, een geïsoleerde overdracht inzake natuurbehoud aangewezen is en of het vandaar wenselijk is om de bevoegdheid inzake natuurbehoud van het Vlaamse Gewest territoriaal naar de territoriale zee door te voeren. Door de bevoegdheden van de federale overheid inzake scheepvaart, visserij, verontreiniging op zee en dergelijke meer, lijkt een samenwerking tussen de verschillende overheden een meer aangewezen alternatief.

Er weze tenslotte nog opgemerkt dat bij het territoriaal uitoefenen van de bevoegdheid inzake natuurbehoud op zee, het aangewezen lijkt dat het Vlaamse Gewest expliciet voorziet in de toepasselijkheid van de wetgeving inzake natuurbehoud in de territoriale zee en dit gezien in het licht van de houding van de Raad van State waaruit blijkt dat wetgeving niet automatisch van toepassing is in de territoriale zee (cfr. arrest van 1976: de voorschriften die gelden voor het eigenlijke grondgebied zijn niet van rechtswege toepasselijk op de territoriale zee).

4.3. Een samenwerkingsakkoord

De mogelijkheid tot samenwerking wordt geboden door artikel 92 bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (artikel ingevoerd door de wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd door de bijzondere wet van 16 januari 1989²³ en de bijzondere wet van 16 juli 1993). Artikel 92 bis, § 1 bepaalt dat de staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten die ondermeer betrekking hebben op:

- de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen,
- het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden,
- de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Over de samenwerkingsakkoorden wordt onderhandeld en zij worden gesloten door de bevoegde overheid. De akkoorden die betrekking hebben op de aangele-

genheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de gemeenschap of het gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet. De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij wet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij wet.

Op het vlak van de Noordzeebescherming werden reeds enkele akkoorden gesloten. Zo is er het samenwerkingsakkoord van 13 juni 1990 tussen de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest ter vrijwaring van de Noordzee van nadelige milieueffecten ingevolge baggerspecieoplossingen in de wateren die vallen onder de toepassing van de Conventie van Oslo.

Reeds in 1989 werd een ontwerp-samenwerkingsakkoord afgesloten tussen de staat en de gewesten met als doel een verhoogde bescherming van de Noordzee tegen verontreiniging. Het akkoord werd afgesloten tussen de Staatssecretaris voor leefmilieu, de Staatssecretaris voor landbouw, de Staatssecretaris voor het Brusselse Gewest, bevoegd voor leefmilieu en natuurbehoud, de Gemeenschapsminister van leefmilieu, natuurbehoud en landinrichting, de Minister van het Waals Gewest bevoegd voor landbouw, leefmilieu en huisvesting en de Minister van het Waals Gewest bevoegd voor lokale besturen, gesubsidieerde werken en water. De bedoeling van het akkoord was uitvoering te geven aan de Ministeriële Verklaring van de Tweede Internationale Conferentie over de bescherming van de Noordzee (Londen, 1987). Het akkoord van 1989 is echter niet goedgekeurd door alle betrokken partijen. De Technische Commissie voorzien door het akkoord is formeel niet opgericht, alhoewel een ad hoc commissie werkzaam is. Inhoudelijk is het samenwerkingssakkoord van 1989 beperkt tot maatregelen voor het beperken van verontreiniging van de Noordzee. Van ruimtelijke aspecten of natuurbeschermingsmaatregelen is geen sprake. Het ontbreken van enige ruimtelijke beschermingsmaatregelen of soortenbescherming in de tweede Noordzeeconferentie is daar uiteraard niet vreemd aan.

Een integraal kustzonebeheer vereist een nieuw samenwerkingsakkoord, waarin naast aspecten van verontreiniging andere gebruiksfuncties en facetten van de kustzone aan bod komen (soorten- en gebiedsbescherming in de kustzone). Het akkoord dient ondertekend te worden door de uitvoerende organen. Om alle bevoegdheidsspanningen in de toekomst te vermijden is het aangewezen dat het samenwerkingsakkoord wordt ondertekend door al de ministers die bevoegd zijn in de kustzone (scheepvaart, landbouw, leefmilieu, defensie, natuurbehoud en ruimtelijke ordening, economische zaken).

De mogelijkheid bestaat dat de partijen in het samenwerkingsakkoord overeenkomen dat de eigen bevoegdheden gezamenlijk worden uitgeoefend.

De partijen kunnen ook overeenkomen om elk in de eigen rechtssfeer bepaalde maatregelen ter bescherming van de kustzone te nemen. Zo kan het samenwerkingsakkoord dienen als basis voor het invullen van de leemte in de wetgeving inzake natuurbehoud in de territoriale zee door het inlassen van een regelgeving inzake soorten- en gebiedsbescherming. Zo dient de mogelijkheid te worden voorzien voor het aanduiden van gebieden in de territoriale zee als Ramsar-ge-

bied, vogelrichtlijngebied en habitatrichtlijngebied, of als marien reservaat. Het gebied van de Vlaamse kustbanken dient in ieder geval een betere bescherming te krijgen. Voorts is het aangewezen dat bepaalde projecten, b.v. een casino in zee, een afvaleiland voor de kust of andere ingrijpende projecten in de kustzone aan een milieu-effectrapportering worden onderworpen, ook indien zij directe aansluiting hebben met het vasteland.

Naast een samenwerkingsakkoord zou tevens een forum voor samenwerking aangewezen zijn. Verschillende mogelijkheden staan hiervoor open. Artikel 92 bis vermeldt expliciet de mogelijkheid voor het sluiten van akkoorden voor het gezamenlijk oprichten van gemeenschappelijke diensten. Naar analogie met Nederland kan in dit verband gedacht worden aan de oprichting van een gezamenlijke Noordzeecoördinatiedienst (cfr. in Nederland, ICONA: Interdepartementale Coördinatiecommissie voor Noordzee-aangelegenheden).

Een andere mogelijkheid wordt geboden door de reeds bestaande Interministeriële Conferentie Leefmilieu (opgericht door het Overlegcomité Regering-Executieven in 1989, op basis van art. 31 bis van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen²⁴). Deze interministeriële conferenties hebben geen beslissingsmacht maar zijn het aangewezen forum voor overleg, ondermeer voor de uitwerking van de samenwerkingsakkoorden.

5. Besluit

Een integraal kustzonebeheer veronderstelt dat de kustzone juridisch als een geheel wordt beschermd. De bevoegdheidsverdeling in België, waardoor de bevoegdheden over de kustzone territoriaal en materieel versnipperd zijn, evenals de fragmentarische benadering van de reglementering, komt een integraal beheer niet ten goede.

Juridisch bestaat de mogelijkheid tot samenwerking tussen de diverse overheden die betrokken zijn bij het kustzonebeheer. Een dergelijke samenwerking is een vereiste indien een geïntegreerd kustzonebeheer wil gerealiseerd worden. Het zal van de politieke wil afhangen of een dergelijke samenwerking wordt gerealiseerd.

Referenties

- ¹ B.S., 22 oktober 1987.
- ² Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, B.S., 15 augustus 1980.
- ³ Wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, B.S., 13 augustus 1988.
- ⁴ Bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur, B.S., 20 juli 1993.
- ⁵ Zie R. v. St., Advies over wetsontwerp houdende diverse institutionele hervormingen, Gedr. St. Kamer, 1977-1978, nr. 461/33.
- ⁶ B.S., 11 september 1973.
- ⁷ B.S., 31 oktober 1980.
- ⁸ B.S., 28 november 1987.
- ⁹ B.S., 31 oktober 1981.
- ¹⁰ B.S., 31 oktober 1984.
- ¹¹ B.S., 29 oktober 1988.
- ¹² B.S., 17 mei 1989.
- ¹³ B.S., 1 september 1981.
- ¹⁴ In het kader van het amendement van 1989 bij de Overeenkomst van Bonn van 13 september 1983 inzake de samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen.
- ¹⁵ Advies van de Raad van State inzake het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, Gedr. St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/ 12.
- ¹⁶ In Adm. Publ., 1977, 332-336.
- ¹⁷ Gedr. St., Kamer, B.Z. 1979, nr. 261/1, 14.
- ¹⁸ Advies van de Raad van State over een ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 8 februari 1978 houdende goedkeuring van het Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge het storten vanaf schepen en luchtvaartuigen en van de bijlagen, opgemaakt te Oslo op 15 februari 1972, Gedr. St., Kamer, 1981-1982, nr. 378/1, 2.
- ¹⁹ Gedr. St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/12, 4.
- ²⁰ Gedr. St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/12, 2-3.
- ²¹ Ibid.
- ²² B.S., 8 mei 1993.
- ²³ B.S., 17 januari 1989.
- ²⁴ B.S., 15 augustus 1980.

